

千葉県立都市公園手賀沼自然ふれあい 緑道の草地マネジメントにおける 指定管理者の社会的役割と今後の課題

荒井清児*・荒井 歩**†

(令和2年5月20日受付/令和2年12月4日受理)

要約：本稿は、開園当初から10年以上にわたって指定管理者制度のもとで管理運営された県立都市公園における実践の検証研究である。本事例で展開された自主事業が発案された経緯やその後の多義的な事業効果を指定管理者の視点から再確認し、指定管理者制度の意義や関係者とともに見出された指定管理者の社会的役割などを整理、考察した。その結果、草地の順応的管理と園地運営を連動させた自主事業を公園経営の基幹のサービスに育てることが事業体系に戦略性を与え、自主事業が地域交流などの課題解決に有効な連携手段であることが示された。また自然資源管理などの地域施策や公園サービスの活性化に貢献しうることも確かめられた。そして制度の存続や事業の継承の上に成り立つ公園経営において、指定管理者が多様な主体の参画を多段的、横断的に構成し、連携を促すことで、順応的ガバナンスの醸成に資することが示唆された。

キーワード：都市公園、指定管理者制度、自主事業、草地、公園マネジメント

1. はじめに

草地環境は、今日様々な分野で生態的意義や景観的価値が認められるようになり、その保全や再生、管理に関する研究事例が多く報告されるようになった。例えば、河川堤防や道路路傍の植生管理手法を刈り取り頻度との関係から論じたもの^{1,2)}や、農業との関係において半自然草地の管理方法を整理したもの³⁾がある。また農業における半自然草地の評価^{4,5)}や、草地景観の地域的価値を市民意識から評価した研究⁶⁾、文化施設の屋外展示物として草地の開花と刈り取り手法の關係に着目したもの⁷⁾、河川環境に特有の改変営力を読み込んだ設計で草本植生の誘導を試みるもの⁸⁾など、多岐にわたり報告されている。

しかしながら、各分野の利用目的のもとで草地の攪乱に關係する環境要因を絞り込み、その結果見出される新しい機能や価値の評価・試行がなされる傾向が顕著である。例えば土木分野であれば合理的維持管理が指向され、農業分野であれば草資源⁹⁾の循環的利用が目指される。また教育分野であれば展示が実践され、レクリエーション分野であれば持続的保全が試行され、公園であれば自然再生が行われるといった具合である。そのため、草地への積極的な立ち入り利用や地域的、季節的な利用行動は必ずしも想定されておらず、恒常的、散発的利用による人為的攪乱は除外されていることが多い。

草地環境の攪乱行為を取り扱うにあたって、生態学的な

知見に基づいたアプローチは重要である。しかし、より長期間、大面積の草地を継続的に管理運営する技術や、利用者や地域社会との多様な関わりを意識した草地づくりの検証など、誰が攪乱を行うのかといった「自然資源管理の主体」を明確にした議論は十分とはいえない。

そのような議論を展開する場として、指定管理者制度¹⁰⁾のもとで長期間にわたって安定的に草地環境の形成と提供が目指される都市公園が注目される。都市公園における草地管理を扱った研究事例には、管理実態を経年比較したもの¹¹⁾や、指定管理者の取り組み意識の違いを明らかにしたもの¹²⁾があり、芝生地などを対象に管理者の意識を統計的手法で探っている。しかしこれらの研究では、公園指定管理者制度における施設管理者として、造園技術者の役割に注目していることから、草地管理と地域の関わりを深化させる役割への関心は必ずしも高くはない。また草地の遷移への配慮と植物管理の考え方が、先の生態学的アプローチとは異なることから、指定管理者が「自然資源の管理や攪乱(環境への介入行為)」と「管理品質(植栽環境・植物生態系と利用者サービスとのバランス判断)」を関係づける意識や、攪乱行為に造園技術を適応させる主体的な態度は希薄である。指定管理者が地域の協働主体との関係構築に果たす役割に言及する報告¹³⁾もあるものの、活動への園地提供に限った狭義の地域貢献に係る検証であり、地域における公園と指定管理者の社会的役割への問題意識は高いとはいえない。そのため、指定管理者自らが長期間にわたって

* 株式会社光風ガーデン

** 東京農業大学地域環境科学部造園科学科

† Corresponding author (E-mail : ayumi@nodai.ac.jp)

3. 公園指定管理業務 13 年の経緯

筆者が指定管理者として取り組んだ期間は 13 年（H18-30）にわたり、3 度の指定管理者応募、選考・指定を経ている。そのため複数年度（3 か年度または 5 か年度）を一単位とする有期限¹⁶⁾から、この 13 年は次の 3 期に分けられる。

(1) 第 1 期（平成 18 年度-20 年度）

第 1 期は、緑道の新規開園に始まる 3 年間（H18-20）である。緑道の整備によって手賀沼を中心としたレクリエーションのインフラ環境が整えられた。そこで手賀沼の周遊行動に加え、緑道を介した湖岸の活動拠点間の連絡及び、より広域利用に応えることを念頭にした公園環境の提供が取り組まれた。また緑道の利用は、これまでなかった湖岸体験をもたらすことから、地域的心象風景の形成にふさわしい草地の管理品質の模索が技術的な目標とされた。そのために行った高頻度草刈りの結果、散策や移動の需要に応えたノシバの維持を目指した草地環境が提供され、利用者数を順調に伸ばすことに貢献した。また一年を通じて管理品質の平準化と安定化が図られ、草地管理技術の習熟にも繋がった。しかしノシバ植栽地への野草の侵入が多く、緑道全線での均質な管理品質の確保・維持に課題を残した。その反面、緑道各所に野草の群落が季節毎に出現し、これを間近に観察したり、堤防天端部から法面下の平坦地へ降りて草地を散策したりするなど（図 1）、新しい利用行動が見られるようになった。

(2) 第 2 期（平成 21 年度-平成 25 年度）

第 2 期では、前期の草本植生への気づきを踏まえ、緑道内に区画を設けて草刈り実験と植生調査を行い、草刈り方法が植生に与える影響のモニタリングが行われた。その結果から、草刈り方法の工夫によって植生の多様性を相対的に高め、季節感豊かな園地を提供しうることが明らかになった。また草本種を具体的に確認することができ、公園の魅力となりうる資源として、野草の可能性への関心が促された。これらの成果は様々な方法で情報発信（表 1：イベントや広報活動）され、草刈り手法の検討の基礎となった。しかし平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災で緑道は被災し、液状化や除染工事などによって草地の 7 割が裸地化し、それまでの草地環境が大きく改変される事態となった。そして緑道環境の変化をきっかけに、その再生を願う地域ボランティア組織（以下、ボランティア組織）との協働が始まった。震災を契機として創立した地元有志による組織は、その後も緑道を拠点に緑化活動を展開し、現在でも活動が継続されている。

(3) 第 3 期（平成 26 年度-平成 30 年度）

第 3 期では、これまでの規則的な草刈りに、先の 5 年間で培った、植物の開花や結実などの生育状況を柔軟に見極めつつ行う変則的な草刈り技術を加えた全体が「風景式マネジメント」と名付けられ、これを自主事業の柱とし、範

	第 1 期 H18-20	第 2 期 H21-25	第 3 期 H26-30
自主事業	高頻度草刈り 9-11 回 / 年	高頻度草刈り 8 回 / 年 実験区 0-4 回 / 年	高頻度草刈り 8 回 / 年 柔軟な草刈り 0-8 回 / 年 実験区 0-4 回 / 年
本来業務	4 回 / 年	4 回 / 年	4 回 / 年
のべ回数	一律 13-15 回 / 年	12 回 / 年 + 実験区で 4-8 回 / 年	一部で 12 回 / 年 その他は 4-12 回 / 年

図 3 草刈り手法の構成と推移模式

囲拡大と分散、長期化を進めて草地管理の弾力化とその常態化が取り組まれた（図 3）。また技術を支える様々なツール（表 2：草刈りメーター（草刈り進捗表）、風景式スコア（野草展示箇所分布図）等）やイベントの開発（表 2：野草塾や草原美術館などの自然観察イベント）、地域連携（表 1、2：一連の緑化ボランティア協働等）が取り組みられ、技術的な汎用性と草地の公益性を高める試みが重ねられ、野草の名所づくりにつながっている。

4. 指定管理者の役割の推移

同一の指定管理者によって 13 年間継続された草地環境の管理と運営を通して、公園やその草地、利用者、周辺地域等に対する指定管理者の視線や立場など、公益に対する役割に様々な変化が読み取られた。ここではその役割の推移を時系列に沿って整理し、前述の 3 つの期間ごとの位置づけを検討する。

(1) 第 1 期 草地環境模索期

緑道の開園に始まる第 1 期（H18-20）において、植物管理が重点的に取り組まれている。その理由は、植栽された植物やその環境を緑道の公共財と捉え、その持続的維持こそが指定管理者の役割であり、利用者満足度向上にとって不可欠だとの考えによるものだった。また造園事業者が指定管理者であることを最も活かせる方法が、植物の管理を通して公園経営に関わることであった。そのため、草刈りはピクニック園地としての利用を想定し、雑草や害虫の防除、刈り草発生量の抑制、頻繁な監視を目的に高頻度で実施された。また高中木管理は、指定管理業務外であったことから自主事業とし、樹木台帳の調製から着手された。イベントは、丁寧に管理された芝生地を会場にした健康促進を目的とするものや、植物管理の大切さを解説する内容で開催されている。このような管理運営態度から、未知だった指定管理者の立場を見出すにあたって、公園の経営者というよりも、財産管理者であることが意識されていたと考えられる。そしてそれは、植物管理技術という専門性を公益につなげるという造園事業者の社会的意識の表れで

表 1 風景式マネジメント事業の一覧と推移 その1

指定管理期間		第1期			
年度		平成18(2006)年度	平成19(2007)年度	平成20(2008)年度	
年間推計利用者数		473,012人	665,005人	826,648人	
植物管理					
低木内人力除草(12,000m2(H18-)		仕様2回→実施2回	仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回	
芝生地・草地・草刈り(140,000m2(H18-)		仕様4回→実施15回	仕様4回→実施13回	仕様4回→実施13回	
高木管理(H18-)		-	6月 樹木台帳調製 208本	127本	
自主事業					
イベント(H18-20)		8/5自然観察会28名 3/17自然観察会31名	6/16樹木講習会29名 11/17樹木講習会20名	5/24自然観察会12名 9/6自然観察会17名 11/22樹木講習会20名 2/21樹木講習会19名	
地域大型イベント協力(H18-)		花火大会、マラソン大会	花火大会、マラソン大会等	花火大会、マラソン大会等	
指定管理期間		第2期			
年度		平成21(2009)年度	平成22(2010)年度	平成23(2011)年度	平成24(2012)年度
年間推計利用者数		967,553人	813,651人	824,094人	775,358人
植物管理					
低木内人力除草(12,000m2(H18-)		仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回
芝生地・草地・草刈り(140,000m2(H18-)		仕様4回→実施12回	仕様4回→実施12回	仕様4回→実施12回	仕様4回→実施12回
湖畔利用/バンプレット(H26-)			-	-	
高木管理(H18-)		269本(9.1月)	292本(8.1月)	190本(9.1月)	228本(8.12月)
イベント型：野草塾(H21-)		5/30 自然観察会16名	5/29 自然観察会23名	4/30 自然観察会35名	5/27草刈りイベント7名 10/13自然観察会8名
イベント型：草原美術館(H26-)		-	-	-	-
イベント型：開花種の保全とアピール(H23-)		-	-	-	-
イベント型：地域大型イベント協力(H18-)		花火大会、マラソン大会 通年 4箇所 全16区画	花火大会、マラソン大会等 通年 4箇所 全16区画	野草の名所づくり 1箇所 60日間 花火大会、マラソン大会等 通年 4箇所 全16区画	野草の名所づくり 5箇所 60日間 花火大会、マラソン大会等 通年 3箇所 全12区画
常設型：草刈り実験展示(H21-)				7月 1箇所 固定式で整備	6-9月 1箇所 固定式で整備 緑化ボランティア活動支援
自主事業					
常設型：花小径(H23-)		-	-	-	-
常設型：名所づくり(H25-)		-	-	-	-
コーデイナー型：地域連携(H26-)					
草刈りメーター(H29-)					
風景式スコア(H27-)					
渉外活動(H21-)		4月 手賀沼自然ふれあい緑道実施設計 委託報告書の閲覧を願う 6/19東葛飾整備センター柏整備事務所 と草刈り実験の実施について協議 6月 草刈り実験手法の検討報告書 7月 草刈り実験計画書 2/10公園指定管理者フォーラム参加	6月 草刈り実験初年度の成果取りまとめ 1/24年久市自然観察の森、取手市北浦 川緑地見学 2/14公園指定管理者フォーラム参加 3月施設及び景観調査報告書	1/21地球環境フォーラム・パネルリスト参加 2/28環境学習イベント参加	5月 植生調査報告書 7-3月 線量測定・除染工事調整と情報発信 2月 草刈り実験の成果を論文発表 年久市自然観察の森、ひたちなか市国営ひたち海浜公園、千葉県立瀧沼海浜公園見学 野草看板設置
広報活動	野草に関する情報発信(H23-)	-	-	野草看板設置 地元有志が、手賀沼湖畔での活動の場所探しを国道交通省利根川下流河川事務所北千草導水路管理支所や柏市公園緑政課などへ断続的に打診する 相談を受けた柏市公園緑政課が、緑道一帯には市の公有地や適当な民有地がないことから、緑道の直接所管である千葉県柏土木事務所と協議を持ちかける	野草看板設置 6/5柏土木事務所と自主事業への組み込みについて二者協議 6/5柏市公園緑政課と調整二者協議 6/7柏市公園緑政課、地元有志、公園指定管理者で受け入れ三者協議・公園指定管理者として地元有志に組織化を提案する 6/12ボランティア協働による自主事業計画書・申請書提出→6/18自主事業申請承認 会の名称が一球会と決まる 通年 25m2 のべ41人 6/28-2/12ヒガンバナの植え付けと手入れ 9/29手市権理堂見学会 共同訪問
地域貢献	緑化ボランティア(一球会)協働(H25-)	-	-	-	-

表 2 風景式マネジメント事業の一覧と推移 その 2

指定管理期間		第3期			
年度		平成26(2014)年度	平成27(2015)年度	平成28(2016)年度	平成29(2017)年度
年間推計利用者数		787,845人	818,754人	863,692人	1,034,636人
植物管理	低木内人力除草12,000m ² (H18-)	仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回	仕様2回→実施3回
	芝生地・草地 草刈り140,000m ² (H18-)	仕様4回→実施12回	仕様4回→実施12回	仕様4回→実施12回	仕様4回→実施12回
湖群利用/パンフレット(H26-)	試作、ヒアリング	野鳥観察案内 (博物館友の会が協力)	野鳥観察案内 (博物館友の会が協力)	初夏利用案内 (野草調査結果活用)	夏季・夜間利用案内 (野草調査結果活用)
	高木管理(H18-)	356本(8.1月)	371本(8.1月)	547本(8.1月)	185本(2.3月)
イベント型：野草塾(H21-)	11/8自然観察会12名	10/17自然観察会19名	10/17自然観察会19名	10/29NPOとWS共催23名	2/24自然観察会 春の植物21名
	イベント型：草原美術館(H26-)	4/26野草解説板11名	4/25野草解説板設置35名	4/16野草解説板設置21名	4/15野草解説板設置27名
イベント型：開花種の保全とアビール(H23-)	4/1-10/30(213日間)	4/1-10/30(213日間)	4/1-8/5(127日間)11区画で調査・展示	4/23-7/28(97日間)	4/21野草解説板設置13名
	5箇所での調査・試験展示	風景式マネジメント計画書	風景式マネジメント成果報告書	15区画で調査・展示	通年 全区間で調査・展示
イベント型：地域大型イベント協力(H18-)	運用ツール調整	花火大会、マラソン大会等	花火大会、マラソン大会等	花火大会、マラソン大会等	花火大会、マラソン大会等
	常設型：草刈り実験展示(H21-)	通年 3箇所 全12区画	通年 3箇所 全12区画	通年 3箇所 全12区画	通年 3箇所 全12区画
常設型：花小径(H23-)	4-11月 1箇所 固定式で整備	4-6月 1箇所 固定式で整備	5-7月 2箇所 固定式で整備	5-7月 2箇所 固定式で整備	春季～秋季 園内各所 移動式で整備
	常設型：名所づくり(H25-)	緑化ボランティア活動支援	緑化ボランティア活動支援	緑化ボランティア活動支援	緑化ボランティア活動支援
コードネットワーク型：地域連携(H26-)	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり
	3/22 野鳥観察イベント支援	野鳥観察イベント 悪天候中止	野鳥観察イベント 悪天候中止	2/12 野鳥観察イベント支援	通年 樹名板設置・補修ボランティア活動支援
自主事業	コードネットワーク型：地域連携(H26-)	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり
	コードネットワーク型：地域連携(H26-)	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり	野草の名所づくり
草刈りメーター(H29-)	草刈りメーター(H29-)	草刈りメーター(H29-)	草刈りメーター(H29-)	草刈りメーター(H29-)	草刈りメーター(H29-)
	風景式スコア(H26-)	風景式スコア(H26-)	風景式スコア(H26-)	風景式スコア(H26-)	風景式スコア(H26-)
渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)
	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)	渉外活動(H21-)
広報活動	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)
	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)	野草に関する情報発信(H23-)
地域貢献	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)
	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)	緑化ボランティア(一球会協働)(H25-)

もある。しかし植物管理に注力した第1期の3年間は、緑道の植栽環境としての適性に向き合った期間とも位置付けられる。緑道の基盤環境である堤防用地は、改良土による基材で築造されており、高中木の生育には必ずしも芳しくない土壌環境である。また湖岸の吹きさらしの立地は、常に強風にさらされる環境であり、倒木や葉焼けが相次いでいる。ノシバ植栽地においても雑草の侵入の強い箇所が目立つようになり、芝生地管理が雑草刈りになっていった。健全な植物育成の困難さが園内各所で顕在化する中、生育環境の現状と高品質な植物管理を目指す公園指定管理者像との間にジレンマが生じている。また公園の環境財管理の観点からも、限られた財源で植栽の変化に対抗するための有効な手立てが見出せず、漸減を見守るだけの植物管理に限界を感じるようになっていった。

(2) 第2期 草地管理試行期

第2期(H21-25)では、前期の反省から緑道の環境特性や植物の状態、利用者の声に向き合うことに公園指定管理者の役割が据えられた。緑道環境の状態を監視、理解し、これを公園サービスに反映して利用者に提供し、その反応を見極めて、園地管理(主に植物管理)にフィードバックするというサイクルや手続きの開発が目指されている。具体的には、植生調査を実施し緑道の環境財としての価値や可能性が確かめられた。調査区画は常に誰でも立ち入りが可能な草地として開放され、調査の成果は随時園内やホームページで情報発信された。また調査区画において野草を題材に自然観察イベントが開催され、参加者に成果を直接報告するとともに、感想をヒアリングするなど、アカウントビリティを果たす取り組みが重ねられた。さらに手賀沼の自然を考える地域の環境フォーラムに公園指定管理者がパネリストとして参加して取り組みを話題提供したり、調査成果が学会発表¹⁷⁾されたりし、専門家の評価を受けるなどした。第1期の高頻度草刈りでは、草地の印象や価値などについて利用者と意見交換することは少なかったが、第2期では情報発信に加え、対話の場や機会を積極的にもつなど、指定管理者が主体的に社会との関わりを求め、自身の役割の拡大が模索された。そして地域の環境フォーラムや公園指定管理者フォーラムへの参加によって、地域や社会における公園指定管理者の立場を自ら考え、実践を通して位置づけていく意識の芽生えがみられた。

第2期中盤で発生した東日本大震災では緑道も被災し、液状化や施設の破損等が発生した。またこれに伴って放射線量の上昇や除染工事、風評被害などがあった。このような環境の大きな変化をきっかけに、地域の復興を目的とした地元有志(緑道近隣在住の新住民で営農など個人事業者からなる)が市民活動の場所探しを柏市公園緑政課に持ちかけ、緑道を所管する柏土木事務所へ打診があった。その後柏土木事務所と指定管理者の間では、市民活動を指定管理者業務の自主事業の範疇で受け入れることと、既往の管理業務(とりわけ草地管理)に影響を及ぼさないよう充分に事前協議すること、適切な助言と報告の3点を前提に活動の受け入れが合意された。それ以降の具体的な協議は、

柏市公園緑政課が仲介役となって、地元有志、指定管理者の三者で進められている。この際指定管理者から柏市には、今後とも活動への協力や相談など間接的に関わってもらいたい旨と、地元有志とのトラブル等の際には仲裁役となってもらいたい旨を指定管理者が要望し快諾されている。また指定管理者から地元有志には、会の名称(一球会)や活動趣旨書、メンバー表、年間予定表、収支報告書の作成、定例会の開催など、集まりの組織化が要望された。一方地元有志からは、ヒガンバナの球根植え付けや手入れを活動の中心とする考えが示され、活動場所の選定や植え付けに係る技術的支援、市民活動展開の指南などの要望が指定管理者に対して示された。地元有志は市民活動の初心者であり、指定管理者も外部組織との事業連携の経験が乏しかったが、彼らの活動趣旨と緑道の草地管理方針を早期に確認しあえたことから、急拵えではあったが連携体制を整え、3週間後には現地活動を始めることが可能となっている。

また公園の公益性や指定管理者の役割、公有地の手入れに関与することの意義と責務についても話し合いを重ねてこれを明文化し、相互理解が深められた。

ボランティア組織が設立して間もないこともあり、指定管理者は一連の話し合い以降も彼らの活動支援パートナーであることが求められた。そこでヒガンバナの植え付けを協働で行ったり、隣県の類似事例をヒアリング訪問したりするなど、体験を共有することが始められた。また折に触れて、緑道の社会的価値や公園サービスの質の向上を図るという役割の共有に努めた。そして園地の協働的管理が地域の活性化にも繋がりうることを話し合ったことをきっかけに、指定管理者自身にも負託されている社会性への気づきがあり、協働活動を自主事業における地域貢献として位置付けることとなった。以上のように、第2期における指定管理者の渉外活動は、植生調査の情報交信および、外部組織との対話を通して展開し始めた。

(3) 第3期 草地環境運用期

3期目(H26-30)では、前期の植生調査の成果を緑道の管理運営業務全般に活かすことが取り組まれた。例えば頻繁な観察を伴う草地の管理業務と連日の清掃・安全管理業務を連動させたり、草地の状態と時候を見極めて利用促進策を講じたりするなど、本来事業と自主事業という二元的な構成によらないサービスの合理化が図られた。

また隣接市の文化施設(我孫子市鳥の博物館)や近隣の指定管理施設(千葉県立手賀の丘少年自然の家・千葉県教育委員会)、緑道に隣接する交流施設(手賀沼フィッシングセンター・手賀沼漁業協働組合)などを訪問し、野草が常設展示された草地利用の呼びかけをきっかけに地域対話のパイプづくりに励むなど、公園外での指定管理者の役割の模索が取り組まれている。

緑化ボランティア活動の支援においては、組織や活動が安定して自立に向かい、植物管理との連動に慣れてくるにつれて、協働活動の全てを事前に話し合って進める監視型から、事前連絡のみで着手し、事後的に調整や修正を重ねる方法を活動の一部に取り入れた協調型へと手続きが移行

していった。そのきっかけは活動箇所の花壇化問題だった。千葉県当局から自主事業申請の範囲で活動を許可するだけではなく、施設設置許可のもとで球根の植え付け箇所を定めて活動を継続するよう指導が入った。ボランティア活動が安定し、活動範囲を順調に広げ、指定管理者との関係も良好という背景もあったが、当初この知らせはボランティア組織にとっても指定管理者にとっても受け入れにくいものだった。両者の関係醸成とは無関係に監視が強められたとの印象が強かったためと、これまで培ってきたヒガンバナと草地の管理暦を連動させる技術、ひいてはこれによって創出されている草原風景が施設管理の点から否定されるのではないかという危惧が生じたためだった。その後ボランティア組織と指定管理者で断続的に話し合いがもたれ、活動当初の動機と基本方針を確認しあい、活動継続に向けた融和的な考え方が整理、共有された。そして直接の所管である柏土木事務所と協議に臨み、施設設置許可手続きは経るものの、運用にこれまで通りの柔軟性を持たせることで結論を得た。この出来事以降、ボランティア組織への関与は、組織の規律維持や外部資金の獲得、新規メンバーの募集、外部交流などの新しい活動を提案し、きっかけを与えて最低限の助力をするという後方支援に役目を移しつつ、関係の継続が図られた。

以上のように、この5年間で、環境財を管理する指定管理者から、環境財や仕組みの運用者としての役割が意識されるようになっていった。また業務の意義や関わり方を見直しつつ、これを主体的に変えていった期間と位置付けられる。

5. 指定管理者の意義と社会的役割

指定管理者の役割や事業の整理から、第2期から第3期への移行期を境にその多様化が認められた。それは、草地管理の取り組み成果を公園価値や利用者に還元しようとする立場から、これを公園の周囲や手賀沼湖畔地域へも波及させようとする立場への変化であった。ここではその変化について、指定管理者を取り巻く主要な主体間との関係性および、関係者とともに果たす地域的役割の視点から整理し、指定管理者の意義と社会的役割を検討する。

(1) 三主体間の関係性の経年的な変化

これまでの指定管理者の役割や自主事業の推移の検討から、千葉県と指定管理者、ボランティア組織からなる三主体の関係性の経年的な変化は、図4のように整理される。

第1期(H18～)から第3期(～H30)に至る13年間で、三者の関係性は変化し続け、そこには5つのあり方が認められた。

あり方の推移に注目すると、第1期当初から第3期前半(H27)の10年間は、あり方を順次変えつつ変化していた。これに続く第3期後半(H28-30)の3年間では、ボランティア組織が、三者の関係性から一時的に離脱して、他者(地元福祉組織)との関係においても活動を並行展開するようになっていた。これは、それまでに認められた三者の関係性の強化や活動の集中、活動内容の充実といった、一方向の変化とは異なる動向であった。ボランティア組織が、地域参画のチャンネルを増やすことで別の主体とのガバナンス形成にも取り組み始めたという点で、またそれまでの三者との関係を解消することなく、活動の場所や時間を使い分けることで双方の活動の両立に取り組み、ひいては組織の存続を図ろうとしている点でも、これまでになかった動きであった。ボランティア組織が連携相手や活動の分野、場所を固定することなく、流動的で多面的な関係の構築を志向したこの動きは、それぞれの立場の変化を伴う動きだったが、指定管理者との相互理解と連絡疎通のもとで進められ、このことが三者の関係に支障を生むことはなかった。

認められた三者の関係性の推移は、指定管理者とボランティア組織の関係や、ボランティア組織と地域との関係の変化に応じて、支援の仕方にも表れていた。第2期(H21-25)の千葉県、指定管理者、ボランティア組織が包含関係にある期間では、組織運営や資金管理、活動の手配と指導などが支援され、指定管理者はボランティア組織の力不足を補う活動補助を担っていた。第3期の前半(H26-27)では、視察や勉強会の共同実施、助成金申請手続き協力などが支援され、活動に力添えをする扶助役に変化していた。その後、指定管理者の手配した機会や場所で、メンバー募集や地域連携を呼びかけ、活動広報に取り組みするなど、活動活性化のノウハウを三者以外の関係でも実践するようになり、指定管理者は外部活動の後方支援役へと移っていった。そして第3期後半(H28-30)でボランティア組織は、これまでの千葉県や指定管理者との関係から離れて、他の連携主体(地元福祉組織)との活動にも取り組み始め、指定管理者は新しい活動を始めたボランティア組織の見守り役、相談役として振る舞うようにもなっていった。ボランティア組織は、地域活動を変化させつつも緑道内での緑化活動にも順調に取り組んだことから、千葉県や指定管理者

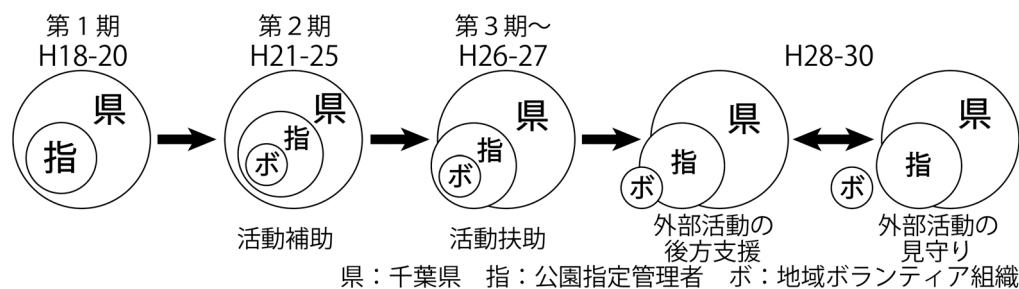


図4 指定管理者の役割の変化

との間に築かれていた関係も存続し、必要に応じてそれぞれが役割や支援を使い分けるようになっていった。

ボランティア組織のこのような体質の変化は、組織の存在意義を充実させるとともに、活動の機会や手法の選択肢を増やすことにもつながったため、組織や活動の継続に欠かせないレジリエンスを鍛えるプロセスだったと推察される。また、指定管理者とボランティア組織との関係構築が自主事業において実施されたことは、地域貢献や地域連携の成果として広報されるとともに、千葉県に報告された。

(2) 指定管理者の地域的な役割

指定管理者は、第3期（H26-30）に至って行政とボランティア組織の間に立って、運用環境を継続的に整えて公園の自然資源管理の一部を市民活動の場に開放した。また草地環境を活用したイベントの協働開催を持ちかけて地域活動の連携活性化を促すなど、地域社会のステークホルダーの立場を調整、拡大する役目を果たすようになっていく。図5に示すように、近隣施設との間で利用者減やボランティア活動の担い手不足などの地域課題の共有を図ることを目的に、指定管理業務の運用環境に外部から参画者（県の別所管施設の指定管理者、立地自治体の関係部署、近隣市の公共施設、異業種組織）を呼び込むなど、参画者相互の関係を醸成するプロセスの推進役を担っている。そこでは、行政組織のヒエラルキーや行政区域、業種といった制度上の境界を越境的、横断的に跨いだ関係づくりが志向されている。またその地域分布（図6）は、手賀沼湖岸域に立地する施設との関係づくりや、手賀沼の水源地の一つに立地する公園を拠点に活動するボランティア組織との、水系という地形的な繋がりのもとでの関係づくりなど、地縁的な連携が志向されている。

一方内部的には、公園の経営目的を地域に拡張する視点から、自主事業のコストやスケジュールといった展開基盤が整え続けられ、事業の継続が図られている。

(3) 指定管理者と参画者の役割の多様性

図5、6において認められたように、13年の間に公園指定管理者とこれに関わる主体との関係は、公園サービス（自主事業を通じたサービス）の授受を介して成立する一方的なものから、双方向の関係へと変化がみられる。それは「管理者と利用者」のような対応関係から、「湖畔のステークホルダーの一員」というフラットで協働的な関係への移行を部分的に促すものといえる。

そのような関係にある参画主体（アクター）の関与を、立場と彼らが果たしたマネジメント上の役割から整理すると表3のようにまとめられる。自然資源管理の段階的なマネジメントサイクル（計画-実施-点検-評価）において指定管理者が果たした役割は、行政とは呼応関係を保ち、地域には参画の窓口を順次開いて参画を促している。また参画主体間においては、実施と点検のステージを中心に連携の拡充が進められている。

指定管理者制度及び指定管理者による、このような多段的・横断的な采配のあり方は、公園経営を起点に地域の自

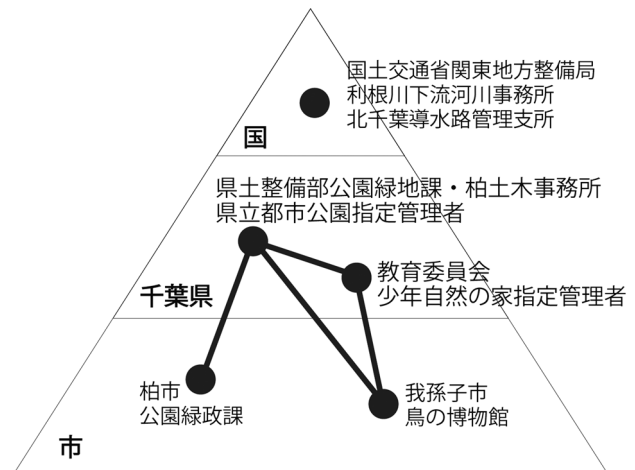


図5 行政組織を跨いだ関係づくり

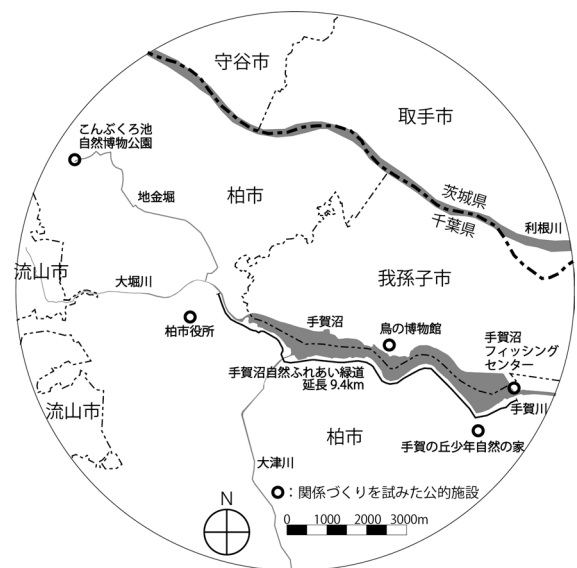


図6 地縁的な関係づくりを試みた公的施設の分布

然資源管理に戦略性を与えるものである。また、地域のガバナンスにおいてアクター（参画や関与の主体）の関係性を検討する環境社会学の観点からは、指定管理者は順応的ガバナンス¹⁸⁾を築くアクターの一員となる可能性を示唆するものである。例えば公園や里山、水辺などの自然保全活動の現場で起こりがちな、自然資源管理における行政の不在（行政による協働の外部化や予算削減等）やコーディネーター（専門家）への負担の偏り¹⁹⁾、活動組織内の行き過ぎた分業などの現状の課題は、指定管理者（新たなアクター）の介在によって軽減される可能性がある。本制度と指定管理者の存在により、地域の資源管理に係る運用環境の構造的な不備を補い、アクター間の共助意識を高め、連携の円滑化とマネジメントの維持を促すことが期待できる。各アクターの好意や情熱に支えられた「奉仕的結束」に頼りすぎず、ビジネスとして成立しうる職能（指定管理者）を配置することで活動の活性化と透明性が確保されるならば、本制度や自主事業は、ガバナンスの現場の必要に役立つと推察される。

表 3 マネジメントサイクルのステージとアクターの関与

主体 (アクター)	行政	公園指定管理者	一般市民	地域ボランティア組織	近隣施設
マネジメント サイクルの ステージ					
自然資源管理(植 物管理)の計画	設置目的・管理運営指針等の提示 募集要項(H17.20.25)の芝生地・草地を対象 に管理基準(一律運用・4回/年)を設定 実施設計委託報告書を 公園指定管理者に情報提供	指針等の解釈と公園経営方針の提示 事業計画書(H18-20)で高頻度草刈り(年12回)を提示 事業計画書(H21-25)で草刈り実験(～12回/年)を提示 事業計画書(H25-30)で風景式(～12回/年)を提示	なし	年間活動計画	なし
自然資源の管理 (草刈り)および運 営(活用)の実施	指定管理者に委任 事業計画書の承認 使用許可、設置許可	高頻度草刈り(最大13回/年)の実施(H18-30) 高頻度草刈りと変則的草刈り(風景式)の併用(H26-30) 草地での各種イベントの開催 イベント広報の外部連携 草地の許可申請とその支援	草刈り体験イベント参加 草原美術館(野草摘みと展示 イベント)参加 自然観察会参加	球根の植え付け・草とり・清 掃・広報活動 事例見学、地域連携活動の 実施	公園指定管理者との連携 イベントの実施 広報の連携実施
自然資源管理・ 運用の点検	年度事業報告書での評価(高頻度草刈りの 評価(H21,22,30)・風景式の評価(H26,27,28)) 月次・四半期報告書での評価 第三者評価の実施 年度履行確認の実施	実験区での植生モニタリング 風景式区画の植生モニタリング 管理運営委員会の開催と反映 各種フォーラム等への参加 地域ボランティア定例会への参加 イベントでの成果報告と対話 利用者アンケートの実施 成果の行政報告と一般公表・公開 声かけ接遇と対話マップ作成	自然観察会、参加型体験イ ベント(草原美術館)への参加 と意見交換 公園の利用と対話	活動会議の開催 公園指定管理者との活動協 議	事後意見交換
自然資源管理・ 運用の評価	管理運営状況評価の公表 次期指定管理者への申し送り・引き継ぎ (H30明文化なし) 募集要項の検討(H20.25.30変更なし) 指定管理者の選定	事業報告書(H21-30)での自己評価 論文発表による外部評価 運営委員会による評価	運営委員による評価	定例会への公園指定管理者 の招聘	なし

* 緑道の草刈りと草地活用に關わるものをまとめた

* 除染に伴う土表処分、線量モニタリング、県から求められている毎年の利用者アンケートは対象外とした

6. 自主事業の推移

これまでの検討から、指定管理者やアクターが果たした役割の広がりや変化は、自主事業の機動性や継続性の高さによることがうかがわれた。ここでは13年にわたる緑道の変遷を反映しながら取り組まれた自主事業について、その推移を整理、検討する。

(1) 第1期の状況

第1期(H18-20)の自主事業は、仕様書回数(本指定管理業務において行政が定めた草刈り回数(4回/年))を大幅に上回る13-15回/年の草刈り及び高初中木の管理、イベントの開催という構成であった。植物管理では草刈りに注力されている。新設公園のパブリックイメージの確立には、緑道の最大の魅力である周辺の自然環境のよさのアピールが重要であり、緑道においても良質な植物環境の提供によって貢献すべきだと指定管理者によって位置付けられた。そのため、竣工直後の草地の現状を最大限に活かす方法として高頻度の草刈りが選択されている。具体的には、草地の高頻度草刈り(13-15回/年)を実施し、低茎草地を通年提供することで、美観や清潔さ、安全安心に配慮した公園環境づくりが実施されている。その結果、散策需要に応えた環境が提供され、移動中心の利用者行動が促されている。また一年を通じて草地の管理品質の平準化と安定化が図られ、草地管理技術の習熟にも繋がっている。

しかしながら第1期の3年間で芝生地には多くの草本類が侵入・定着してノシバの優占が弱まるなど、植生が不安定化していることも観察されている。高頻度で定期的な草刈りは、刈った直後こそノシバの優占が際立つが、ノシバ再生の過程で園外からの新たな種の侵入がかえって目立つようになる。ノシバの優占や新たな種の繁茂の程度は場所によって異なったことから、シバの再生力と周囲からの影

響に加え、草刈りによる管理圧や草地への立ち入りによる利用圧も加わって、複雑な攪乱要因から遷移が進んでいると推察された。そして芝生地の草地化が進むにつれて、利用行動に変化が起き始めている。例えばチガヤやマツバウンラン、マツヨイグサ、プタナ、コメツブツメクサ、ニワゼキショウ、シロツメクサ、ムラサキサギゴケ、ハルジオン、マメゲンバイナズナなど、開花や結実、紅葉などに特徴的な季節変化をもつ草本類の群落が出現して来園者の話題になり、堤防天端部から草地内に降りる観察行動や散策が確かめられている。

一方マクロな視点からは、緑道が整備されたことで地域のレクリエーション行動に大きな変化がみられている。例えば手賀沼南岸が1本の遊歩道で東西に結ばれるとともに、手賀沼北岸に以前からあった遊歩道とも連絡し、手賀沼の外周を一周することができるようになったことから、手賀沼の周遊行動が認められている。

また手賀沼の西から流入する大堀川沿いの遊歩道と東に流出する手賀川沿いの遊歩道が緑道によって繋がったことから、江戸川中流部左岸地域と利根川の沿川地域との往来も可能になり、より遠方から手賀沼への来客が増加するとともに、地域のレクリエーション行動の広域化が確かめられた²⁰⁾。このような需要変化から、イベントにおいても健康増進と緑道の利用促進を狙いとして、ウォーキングを題材に開催し、利用者満足度に応えている(図7)。

(2) 第2期の状況

第2期(H21-25)では、草本植生の遷移や資源性への気づきとレクリエーション行動の変化を公園サービスの向上につなげるため、自主事業の柱に草地管理業務の拡充が据えられている。それは、これまで緑道の自主事業として積み上げてきた通年の高頻度草刈り技術を見直す試みであり、変則的な草刈りの導入という自主事業の方針転換とい

える（図8）。

具体的には、調査区画（4箇所・全16区画）を設けて草刈り実験と植生調査を行い、草刈り頻度とタイミングが植生に与える影響のモニタリングが行われている。その結果から、年3回の草刈り（攪乱）を春季に集中して行うことで植生の多様性が相対的に高めることができ、芝生地には乏しい季節感豊かな園地を提供できるなど、植生の変化と攪乱に関する基礎的な知見や弾力的な草刈り手法の可能性が見出されている。また85種類の草本を確認しており、芝生地に加えて野草からなる草地も緑道の魅力となる可能性が認められている。実験区を会場にした自然観察会でのヒアリングやアンケートでは、短く刈り揃えられた芝生地の清潔感を評価する意見がある一方で、実験区での粗放な草地管理による季節感や野趣に対し「手賀沼の湖畔らしい」と評価する意見も聞かれている。これら新手法導入に向けた成果は公開（学会発表²¹⁾、広報、イベントでの発信等）し、自主事業成果を地域に開かれたものとしている。しかしながら平成23年3月11日の震災による緑道の被災により、それまでの草地環境が大きく改変される事態が生じている。これによって区画の一つは閉鎖することとなり、草刈り実験の展望が一時危ぶまれた。

震災後の自主事業に関わる大きな動きとして、ボランティア組織との協働がある。柏土木事務所との協議を経て、ボランティア活動を自主事業の一部に組み込んで受け入れている。彼らが緑化活動を望んでいたことから、緑化区域の設定や手入れの方法などについて協議を重ね、現行の草地管理方法の共通理解とコンフリクトの解消に努めている。また設立して間もない組織であったことから、当面は協業による活動支援を協働の基本とすることとされている。

以上のように、野草の評価やボランティア活動の受け入れなど、野草に着目したミクロな視点と、緑道の地域的な役割というマクロな視点から、緑道に固有の地域資源への気づきが自主事業によって促された5年間といえる。また自主事業に対する取り組みの変化が、次期の応募に向けた自主事業の検討を促すモチベーションとなるなど、事業の継続性が意識されていることがうかがわれる。

（3）第3期の状況

第3期（H26-30）では、これまで試行してきた植物管理技術（変則的草刈り）を自主事業の中心に据え、さらに発展させることで、緑道全体の魅力を底上げする環境管理技術として整えることが目指されている。例えば、草刈りが緑道内で大規模かつ長期間にわたって行われることを活かして清掃や安全管理との連動に励むなど、本来業務との相乗効果が意識して進められていた。また草地公開と旬情報の発信や草地を使ったイベント、近隣施設との協働イベント時の場所提供など、緑道のPR（公益による関係づくり）にも活用して公園サービスを牽引し、公園を代表する看板事業として展開されている。さらに緑道での景観体験は、手賀沼の水面や耕作地越しにふるさとの町並みが望まれる構図をもつ。また移動を伴うシークエンスを備え、季節に応じた豊かな変化をもたらすという特徴があることから、

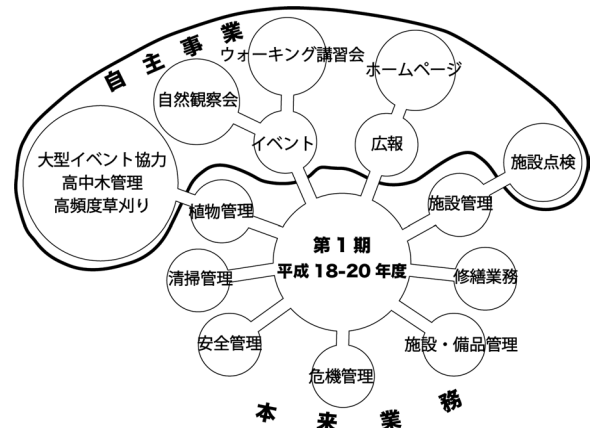


図7 第1期の事業・業務構成

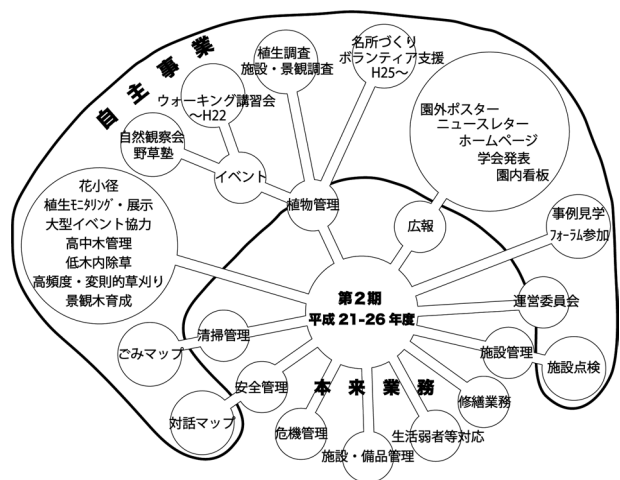


図8 第2期の事業・業務構成

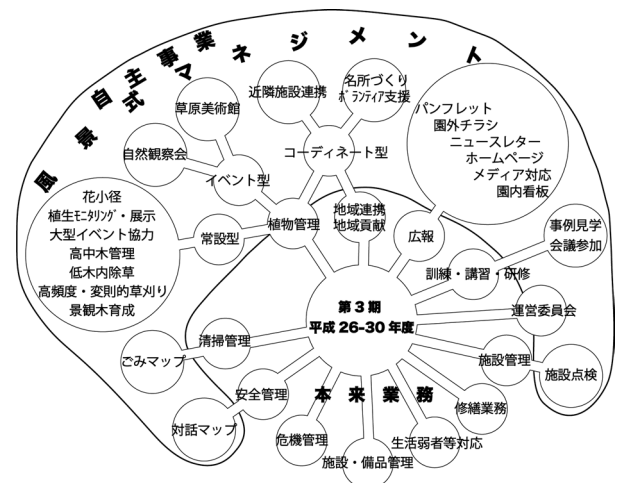


図9 第3期の事業・業務構成

湖畔の重要な景観要素として、より長大な草原の提供が行われている。また緑道を利用した花見や花火大会、マラソン大会など、地域の風物詩の舞台として草地が活用されることから、心象風景への影響力も念頭に一年を通した草原の魅力提供が目指された。このように、自主事業が公園経

営のあり方と植物管理の関係を模索するための手段となっており、また利用者にとっては緑道の新しい風景体験を提供する手立てとなっていることから、自主事業に“風景式マネジメント”と名付けが行われている(図9)。草地環境の価値向上にあたっては、イベント開催等によって一時的な価値をつくりだすだけでなく、仕様書に沿って設定した管理手法と湖畔にある自然資源の力を借りて、草地の生態的、景観的な観点から常在する資源としての価値を高め、利用促進につなげる工夫が重ねられていた。

ボランティア活動との協働においては、自主財源の確保やメンバーの増員、地域の他の組織との連携活動、自主広報、事例見学、年間計画の立案などを提案して段階的に自立を促しつつ、補助や扶助による協業から後方支援へと関与のあり方を変化させている。その結果、目標や計画に沿った持続的な活動展開が見られ始め、地元の福祉組織との協働など、園内のみにこだわらない地域活動の志向が確認された。またこれまで定型必須化してきた事前相談などの手続きを経なくとも、安定的に自主活動を実施できるほどに組織の成熟が認められるようになってきていることを確かめている。

以上の3期、13年にわたる自主事業は、植物管理への注力に始まり、植物管理にかかるジレンマの解消、生態系や景観への関心、管理手法の開発、地域との関係構築と重心を移しつつ展開したことが明らかとなった。また、その視野はミクロ(植物種)からマクロ(地域)へ、そして時間軸へと意識の広がりが確認された。

7. 自主事業の地域的意義と制度的役割

これまでの経過から、指定管理業務における自主事業の位置付け、本来業務との関係及び、自主事業の導入と運用について検討してきた。

近年の自主事業の動向報告²²⁾によると、自主事業の目的や定義は全国一律ではなく、ガイドラインで定めるものから個別判断によるものまで様々ある。また施設設置目的や効用との合致関係、各自治体や地域の重点政策への貢献度、利用者からの費用徴収の有無、利用者ニーズの反映や地域活性化への波及などから自主事業目的の大枠を自在に定めているという実態がある。そこでここでは、公園緑地施策の一端を担う自主事業における、地域に根ざした施策への貢献の可能性に着目する立場から、これまでの検討を踏まえつつ、本事例における自主事業の地域的意義と制度的な役割について考察を行う。

(1) 地域や行政とのコミュニケーション

行政にとって自主事業の制度本来の主眼は財政負担の軽減やサービスの向上、設置目的の最大化だが、本事例では本来業務の底上げを支援する手段としても自主事業を活用し、公園サービスの充実が図られていた。そのため事業の位置付けは、パイロットプロジェクト(第2期)から基幹プロジェクト(第3期)へ変化し、名付けも草刈り実験(第2期)から風景式マネジメント(第3期)へと漸次改訂されていたことが認められた。このような自主事業の展開の

あり方は、本来業務と切り離した付属的な位置付けではなく、指定管理業務の根幹に組み込まれた事業構成であり、これが10年以上にわたって段階的にアップデートが実践された展開手法だったといえる。

またこのプロセスにおいて、自主事業には、指定管理者が行政支援や地域参画のあり方を自発的、継続的に試みるコミュニケーション機能があったことが確認された。例えば良好な信頼関係を築くために、公園指定管理者という呼称と立場、自主事業を携えて地域に連携や参画を呼びかけることが試されていた。また県立公園というフィールド、草地管理などの具体的な環境管理技術という稼働中のツールを開示し、連携相手の活動負担への配慮が示されていた。とりわけボランティア組織との協業においては、草地管理と緑化活動の管理暦の調整を不可欠のものとして協働関係が築かれたことから、環境管理技術に裏付けされた互恵の関係を発展させることが可能となったと考えられる。そしてこのことが、活動の安定化と名所づくりとして結実していることが推察される。

このようにして展開した地域の特性や実情に沿った自主事業は、事業の完成形や期限を明確に設けることなく、その都度最適解を模索しながら順応的に進められたため、複数年度にまたがる指定管理者制度の特徴を活かした発展的な取り組みとの行政評価がなされた。その反面、目標や計画性が不明確との意見もみられた。手法や結果の不確実性はともかく、義務と責任を分担する各ステークホルダーの役割さえも流動的で不確実なことは公共事業として不安材料であるため、その解消を図るべく自主事業5か年計画が作成され、進捗の点検と説明が実施されていた。

(2) 地域ガバナンス発揚への貢献

本事例では、自主事業がまちづくり(地域課題の解決)手段として実践されていた。ボランティア組織との協働では、指定管理者が官を代行²³⁾して組織の自立や外部活動を促すなど、官民パートナーシップに準じた関係が成立し、自主事業が地域ガバナンス発揚の糸口になり得ることが確認された。また協働的な広報活動を通して、公園のまちづくり機能の認知向上²⁴⁾や湖畔の利用促進となってあらわれたことが認められた。ただしこの協働は、限られた当事者間のやや閉鎖的な関係だったと指摘できる。さらなる地域ガバナンスの醸成には、自主事業をはじめとする一連の活動をより自治的なレベルで実践、評価することも必要だと考えられる。

(3) 地域施策の補完

草地の管理・運営への注力を意図した自主事業の多様化に端を発する一連の活動は、外部交渉の進展に伴い、各主体の役割を変化させ、さらに立場の変化、関係性の変化を促していた。またこの過程で、指定管理者による支援の使い分けなど、地域貢献策の拡充が認められた。例えば少年自然の家、博物館、道の駅、漁協等へ地域問題のヒアリングに出向き、互恵の関係の共有と協働を働きかけ、イベント協力が取り組まれていた。この活動は各施設が個別に行

なっている地域貢献を部分的に融合させる試みだったと評価できる。これはいわば明快な結果に特化する「縦の貢献」に対して、柔軟な手法や結果を多義的に共有する「横の貢献」ともいえる多面的な貢献活動であり、イベント共催による市民参加の機会創出ともなっていた。これら近隣施設との協働から、手賀沼湖畔地域のツーリズムの活性化を通して地域施策を補完する機能への気づきがあり、ひいてはポリシーミックス（施策の組み合わせ）によって施設の地域貢献を最大化させる可能性が見出されている。また政策体系や施策分野の異なる施設を横断的に関係づけた自主事業による地域課題への取り組みが、都市公園の規模の大きさや設置の永続性、高い公平性などを有する施設特性を鑑みつつ、設置目的の拡大や地域社会における施策貢献度の点検を促していたことがうかがわれる。

このような視点の根底には、人口減少が見込まれる社会情勢にあって、有限のレクリエーション人口や地域人材といった人的資源、自然資源の囲い込みへの懸念があることが認められた。フラットな官官連携や、施設・環境資源にかかる管理運営の地縁的補完を目指すスローなツーリズムは、地域社会の課題解決の有効なアプローチのひとつであり、その手段のひとつとして指定管理者制度の有効性が指摘できる。ただしこの視点の有効性は、地縁的なスケールの空間に着目しているに過ぎず、指定管理者制度の年度サイクルと有期限、地域産業の季節循環、施策スケジュール、資源管理技術や財源の投入適期の調整など、時間的な補完に係る問題が残ると考えられる。また行政、ボランティア組織、指定管理者らが複数参画して体制が拡大した際や、各主体の役割や要求が多様化して相互に補完や代行が起きて利害関係が複雑化した際など、ひとつの構成にこだわらず順応的に体制維持のあり方を模索する合意形成（ガバナンス）に係る問題を残している。

8. 課題の整理

これまで指定管理者と自主事業の文脈から本制度と公園指定管理業務の検討を試みた。本事例において指定管理者と自主事業が果たした役割は、環境の管理やマネジメント、市民参画、地域連携、地域ガバナンス醸成など、まちづくりへの波及も期待される多面的なものだった。また、環境資源管理と地域社会におけるガバナンスを有期限で一部肩代わりするものだったことも確認された。

このことを踏まえ、公園経営に地域ガバナンスを常在させるための見通しを、指定管理者制度の運用、指定管理者の役割および自主事業に係る課題として整理して示す。

(1) 制度運用にかかる課題

本事例では、事業の継続性や指定管理者の主体性といった本制度の特徴が、事業体系の戦略性や地域ガバナンス形成の順応性の発揚に活かされていた。そして事業活動に伴って、本公園の公益性を高める様々な産物がもたらされ、その共有が進んだ。しかしこの産物の所在や保全にかかる話題が、指定管理者によって俎上にのせられることなく業務の引き継ぎが進み、指定管理者や地域ガバナンスに

とって未整理の問題が残されることとなった。

a) 指定管理者による諸資源の活用について

5か年度という指定管理期間の長さを考慮し、また本制度のさらなる成熟を期するならば、図書（図面や施設台帳、樹木台帳等）や蓄積された管理技術情報に加え、その間に醸成された組織や人材、ネットワーク、催事なども公園と地域の資産として適切に引き継がれるべきである。また、ヒトやコトに関わる成果の多くは、人々の貢献に支えられた無形の財であり、保存や複製、代替の効く資源ではないことから、地域や時代の固有性に配慮した継承と活用が望まれる。

一方、蓄積された管理技術情報の一部には、事業者（指定管理者）の経営資源を投入することで得られた知的財産²⁵⁾という価値側面もある。そのため技術ノウハウやこれに伴って生産される表現物、著作物の保護と公共性についても議論の深化が望まれる。

b) 地域ガバナンスの形成と保全について

管理技術や情報は適切に合意形成と順応的管理²⁶⁾をすることで地域還元にも本質的かつ明瞭な効用があるとされている。公園への市民参画に先立って展開した里山活動等の現場で指摘されてきた「制度化がもたらす閉塞感」²⁷⁾や昨今の人材育成の困難さを鑑みるに、ガバナンスのアクター不在のまま資源の囲い込みに走る状況の回避が望まれる。このような認識に立つと、本制度には、施設の設置意義を共有しあう互惠的運営や、立地・分野・制度・官民を超えた複合的運営の模索等を通して、地域の資源管理に係る問題を横断的に顕在化させ、社会的解決に向かわせる可能性があると考えられることから、地域知の有意義な継承にかかる制度の運用改善が期待される。

(2) 指定管理者にかかる課題

本事例では、利用者増や情報発信、環境品質の維持と提供、利用行動の誘導といった公園本来のサービスとは別に、指定管理者の立場から、自主事業によって地域社会を構成する多様な主体の参画誘導が試みられていた。その際、公共事業としての公平性や正当性を保つべく、自主事業の展開は公園利用に係る申請・許可の行政手続きを経たり、毎年度の履行確認の場で評価の話題とされたりした。またその事業成果は、指定管理者によって公園利用者や地域に情報提供されたり、合意形成のための機会をもったりするなど、アクターとの関係維持のための説明責任が果たされることで取り組みの継続性が確保されていた。しかしながらこの13か年度・3期にわたる自主事業活動の継続は、もっぱら指定管理者の取り組みによって維持されたもので、行政・指定管理者・地域の関係性は、必ずしも連携が成熟した三位一体ではなかった。またその評価も単眼的で、地域の多様な価値観を反映させ、地域の諸課題の解決に柔軟に臨むガバナンスの構築には至らず、指定管理者という立場の限界からくる問題も明らかとなった。

a) ガバナンスの進展と柔軟性について

本事例における関係づくりは、指定管理者とアクターの二者対話を基本に進められており、時に指定管理者と2ア

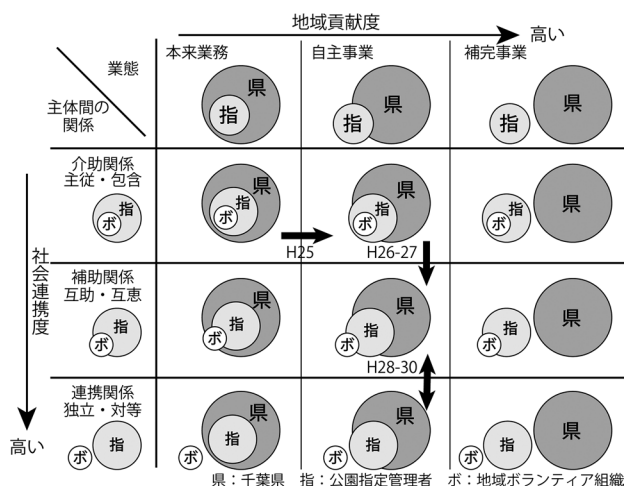


図 10 地域社会と指定管理者の関係類型

クターの三者によってイベントが共催（表2：H28、30 渉外活動の野鳥観察イベント）されるなど、地域施策を相互に補完しあう関係に発展することもあった。一方千葉県や指定管理者、ボランティア組織の三者の関係性のあり方に注目すると、ボランティア組織の活動推移に沿って、貢献や連携の内容に変化が認められた（図10）。

指定管理者とボランティア組織間の社会連携の程度を、主従や包含といった管理が常態化した介助関係、互助や互惠といった相互に支え合う補助関係、独立した活動を対等に認め合う連携関係の3段階で整理すると、この二者間においては、第2期終盤から第3期前半にかけての3か年（H25-27）は介助関係であった。そしてその後の3か年（H28-30）では、補助関係へと社会連携度を高めており、時には独立した外部活動を部分容認する連携関係への進展が起きていた。

また、このような社会連携の推移に伴う地域貢献のあり方をその手法から整理すると、平成24年度（第2期後半）までは地域連携が本来業務や自主事業の主題と必ずしもされていなかったが、平成25年度のボランティア組織との協働をきっかけに自主事業において明確に位置付けられ、これ以降に活動の継続と拡大が図られていた。それは、公園内の活動や事業に限った狭義の地域貢献から、場所や相手との関係がより自由で、連携を伴う開かれた貢献活動への変化であった。

このように社会連携においては様々な程度への変容が認められたが、地域社会への貢献においては、指定管理者やボランティア組織が千葉県から独立し、三者が相互に地域事業を補完しあう、業務提携や共同企業体のような関係への変化は起きていない。地域社会との関係は、ボランティア組織の外部活動が部分的に促されたのみで、指定管理者の動きが及ばなかった部分も多く、地域貢献の深化、ガバナンス体制の変容には余地が残されている。また、指定管理者は自身の立場を固定化しがちで、ガバナンスアクターの補完や役割の組み替えといった柔軟なあり方の許容や活動の地域施策化による共有には至っていない。

b) ガバナンスの評価とフィードバックについて

ガバナンスに係る外部との関係の評価には相手の評価も不可欠であり、現制度の行政評価のみでは限界がある。そのため、近隣施設や地域環境組織、NPO等との相互評価会議の設立などによって自らへのモニタリングを高めて社会的信頼を築く、新しい関係づくりの萌芽が求められる。

その過程では、本来業務で求められている有識者会議や行政による年度評価（履行確認や管理運営状況評価）との連動など、総合的なガバナンス評価の仕組み構築を視野に入れる必要もある。また本制度は、公園資源の方向付け（公園経営方針）から公園資源管理の計画（事業計画書）、管理の実施（本来業務と自主事業の実践）や点検、成果の事後評価（事業報告書）までを指定管理者が一括して決定・執行（代行）するようステージが設計されている（表3）。そのため自らが指定管理者にならない限り、その詳細は地域市民にとってブラックボックスに近いという構造的な問題がある。本事例では、指定管理者による地域活動の受け入れや参加型イベントの開催などの参画機会は多く用意されたものの、ステークホルダーの参画のステージは、実施（参加や協働の実践）と点検（アンケートやヒアリング、管理運営委員会）に集中し、方針や計画の決定、評価に外部関与はなく、健全な協働には発展していなかった。また指定管理者に与えられるのは有期限のある権限の一部のため、次期指定管理者への引き継ぎにも限界がみられた。文書書式、利用人数調査手法、安全・危機管理原則など実務の引き継ぎは積極的に受け入れられたが、募集要項において、これまでの運営履歴を踏まえた管理運営方針や仕様、管理基準への反映、自主事業提案指定ではなく、次期指定管理者に実務的変更は生じていなかった。これは、自主事業成果を評価するに止まる現行制度の運用体質や長期的な公園経営・遺産形成志向の希薄さも遠因にあると思われる。勿論、地域のアクターの一員としての公園指定管理者の資質や社会的認知の低さ、フラットな職能観やガバナンス、順応的アプローチに対する行政理解への努力不足も自己批判として認めなければいけない。

c) ガバナンスの熟度や変容の評価について

本事例では、第3期に至ってようやく表3に示したような体制となったが、ステークホルダーの参画が活性化せず、体制に空席もある蓋然的な状況が長く続いた。中長期的なマネジメントや順応的ガバナンスの視点からは、公園運営には成熟や完成はなく、常に過渡期にあるといえることから、公園指定管理者には、各局面でのステークホルダーの有意な一員（アクター）として持続的に参画する運営姿勢が重要だと考える。また、そのようなガバナンスの変容に対応しうる指定管理者の活動を評価する環境の整備が求められる。

(3) 自主事業にかかる課題

本事例では、公園に固有の自主事業が数多く発案・実践され、地域がガバナンスへの対応チャンネルが様々な用意されていた。しかしそこでは、自主事業の途絶、アクターの引退や交代といった地域ガバナンスの変容に関わる事態が

指定管理者によって想定、準備されておらず、自主事業の社会性や持続性について問題を残した。自主事業をまちづくりの一環として取り組む場合、指定管理者の自主事業には、以下の諸課題への取り組みを通して、より一層の主体性と透明性が求められる。

a) 地域継承と情報提供について

市民を巻き込んだまちづくりにおいては、事業に個別の目的達成以上に、地域存続の手段として多様な効用があるか、効果の共有が実感できるかどうかが重要視される。そこで本事例では、行政に認められた多年度にわたる自主事業を協働のきっかけ、手段とし、また事業の目的外（公園敷地外）においても連携や貢献の可能性を模索する余地をもつことで、地縁的社会に参画する際に求められる一定の信託を獲得することが目指されていた。しかし次期指定管理者の自主事業には、高頻度草刈りおよびボランティア組織の活動支援が形式的に継承されたが、順応的管理や多様なアクターとの関わりといった内実の実践は選択の最中にあると聞く。

このような自主事業の引き継ぎに関わる問題は、行政や引き継ぎ事業者による判断の是非にあるのではなく、情報の不完全性²⁸⁾の解消に解決の糸口があると思われる。指定管理者制度に新規参入する事業者が入手できる情報には限界があり、必ずしも公平な競争になっていない状況もある。例えば当該施設の整備によって失われた環境及び代償が期待される自然の質、整備前後の環境調査に関わる情報とその行政解釈、地域ガバナンスや地域施策に対する基本姿勢と中長期戦略、地域ステークホルダーの評価などがパッケージで開示されれば、公園指定管理者の事業計画書作成と市民参画・協働活動に大きな指針をもたらすと考えられる。また地域のステークホルダーやアクターの関係を見渡せる相関図や明文化されにくい地縁的いきさつなどは、公園指定管理者の地域参画にとって貴重な情報資源となりうる。地域に関する情報がない、あるいは開示が困難ということであっても、そのことがヴァナキュラーな自主事業の運用にとって重要な判断材料になるものと考えられる。

b) 発展的提案について

指定管理者は、制度の改善や情報提供を待つだけでなく、逆選択²⁹⁾のない健全な応募環境と多様な公園経営のために、基本的で具体的な情報提供を要請する必要があると思われる。そして自発的变化³⁰⁾や自主事業による世相変化への対応などを通して、かつてのコンペティティブな応募を取り戻し、オープンガバメントに基づいた本制度の成熟を事業者の側から提案することが求められる。次いで、同業、異業種を問わず、指定管理者間の緩やかな協業に基づく応募連携や自主事業のシェアなど、制度の柔軟な枠組みと多様な道筋選びによる自主事業の使いこなしが期待される。

c) 地域参画について

本事例で実践された自主事業では、環境の誘導や操作を意図した草刈り効果への注目から、公園の「維持管理・運営」が「自然資源管理」に、草地の「管理行為」が「攪乱行為」と読み替えられ、その結果創出された草地や培われたノウハウなどが多様な主体との地域連携・貢献の糸口と

なっていた。そしてその過程で公園や地域に対する草地の多様な効用が見出され、様々な参画者の呼び込みに役立っていた。このように自主事業には、施設設置目的の最大化に加え、アクターが抱く環境づくりや集客、地域活性化への期待といった、それぞれの立場での公益性や社会性を調整し、相互理解を促し、活動や関係の許容を導く連携のきっかけとなりうるということが認められた。また自主事業によるアクターへの支援策の使い分けが、貢献を拡充させ、地域連携の持続につながっていた。地域との連携を目論む指定管理者には、自主事業の実施回数や集客数といった内向的な評価に拘りすぎず、協働的なガバナンスの醸成と地域の持続性を基調とした、開かれた自主事業の企画と継続実施、成果の共有が期待される。

謝辞：本稿を取りまとめるにあたり多くの方々のお力を得た。とりわけ本事例に携わるきっかけを与えてくれた故高野光利氏、10年以上もの間、指定管理業務の強力な推進役として献身的に公園経営実務にあたった嶋崎岳士氏、業務の監督・指導を受けた千葉県県土整備部都市整備局公園緑地課および柏土木事務所管理課、そして熱心な緑道ユーザーと一球会の方々への謝意をここに記す。

参考文献および補注

- 1) 浅見佳世ほか（1995）河川堤防植生の刈り取り管理に関する研究。ランドスケープ研究 58（5）：125-128。
- 2) 小柳知代ほか（2009）年二回の草刈によって成立する道路沿い林縁部刈草草地における草原植物の生育状況。ランドスケープ研究 72（5）：507-510。
- 3) 高橋佳孝（2004）半自然草地の植生持続をはかる修復・管理法。日本草地学会誌 50（1）：99-106。
- 4) 楠本良延ほか（2014）草原の維持による特異な生物多様性の保全。環境情報科学 43（2）：14-18。
- 5) 山田 晋（2011）谷津田沿いの斜面地における半自然草地の分布と景観構造および局所立地条件との対応。ランドスケープ研究 74（5）：483-486。
- 6) 町田怜子ほか（2014）阿蘇地域におけるボランティアの草原再生に対する景観認識に関する研究。ランドスケープ研究 77（5）：655-658。
- 7) 井上雅仁ほか（2008）博物館における野外展示物としての草原性植物の開花状況と刈り取り管理との関係。ランドスケープ研究 71（5）：869-872。
- 8) 千葉教代ほか（2010）河川堤外地の都市公園における自然回復型ランドスケープデザインに関する考察。ランドスケープ研究 73（5）：707-712。
- 9) 前掲3)
- 10) 指定管理者制度の管理業務は、行政が仕様を定めて履行を求める本来業務と事業者自らが提案・実施する自主事業から構成される。選考や履行評価にあたっては、本来業務の適正や経済性ととともに、行政サービスの向上に資する自主事業の狙いや効果、実現性、進捗等が問われる。
- 11) 上原 恵ほか（2014）富山県立都市公園における指定管理者制度導入前後の芝生管理の変化に関する研究。ランドスケープ研究 77（5）：663-668。
- 12) 李婷ほか（2014）都道府県営の広域公園における指定管理者制度導入後の植物管理実態等に関する研究。ランドスケープ研究（オンライン論文集）7：126-130。
- 13) 大瀧英知ほか（2007）指定管理者制度による都市公園の管理運営における協働事業の実態とあり方。都市計画論文集

- 42 (3) : 181-186.
- 14) 県立都市公園整備のあり方調査検討委員会 (2004.3) 千葉県県立都市公園整備のあり方調査検討報告書 : 2-4.
- 15) 手賀沼自然ふれあい緑道 事業報告書 (2006-2018) 利用及び来園者アンケート調査
- 16) 中川幾郎ほか編 (2007) 指定管理者は今どうなっているのか. 水曜社 : 39-40.
- 17) 荒井 歩ほか (2013) 指定管理者制度を通じた草地管理手法の開発と景観創出の試み. ランドスケープ研究 Vol. 76 技術報告集 No. 7 : 46-49.
- 18) 宮内泰介編 (2013) なぜ環境保全はうまくいかないのか. 新泉社 : 21-28.
- 19) 相澤章仁 (2017) 市民と専門家の協働による植生モニタリング. ランドスケープ研究 80 (5) : 731-734.
- 20) 前掲 15)
- 21) 前掲 17)
- 22) 一般社団法人指定管理者協会 (2018) 平成 30 年度提言 : 15.
- 23) 前掲 22) : 21.
- 24) 読売新聞 (2015. 9. 29) における本事例とボランティア活動の紹介記事
- 25) 宮脇 淳編著 (2019) 指定管理者制度問題解決ハンドブック. 東洋経済新報社 : 20, 175.
- 26) 倉本 宣 (2010) マニュアルにみる里山の市民管理のあり方. ランドスケープ研究 74 (2) : 86-89.
- 27) 木平勇吉編 (2010) みどりの市民参加. 日本林業調査会 : 51-68.
- 28) 前掲 25) : 74-75.
- 29) 前掲 25) : 74-75.
- 30) 前田智子 (2019) 指定管理者の進化を促す指定管理者制度の運用に関する研究. 公共政策志林 7 : 41-54.

A Study on the Social Role and Concerns of the Designated Administrator in the Grassland Management of Teganuma Lakeside Urban Park in Chiba Prefecture

By

Seiji ARAI* and Ayumi ARAI**†

(Received May 20, 2020/Accepted December 4, 2020)

Summary : This paper is a verification study for a suburb park established by designated administrator system. From this review of the back ground and effects of an autonomous project over a ten-year period, we aimed to clarify the social roles and concerns of the position of park administrator. It was verified that the autonomous project is a strategic approach to solve the social problem of involving local collaborators with the assistance of a park administrator who has park maintenance skills and makes contributions toward their local policies, natural resource management and park services. The park administrator also has the capability to play a key role in close cooperation with local facilities and voluntary organizations, to enable crosscutting linkage and adaptive governance in the local environmental service chain.

Key words : Urban Park, Designated Administrator System, Autonomous Project, Grassland, Park Management

* Light, Wind & Garden Co., Ltd.

** Department of Landscape Architecture Science, Faculty of Regional Environment Science, Tokyo University of Agriculture

† Corresponding author (E-mail : ayumi@nodai.ac.jp)